

Praktisk vejledning om fortrolige oplysninger



Praktisk vejledning om fortrolige oplysninger

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-754-7

Vejledningen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Maj 2021

Indhold

Gode råd når virksomheden afgiver høringssvar om fortrolighed	4
Kapitel 1	5
Introduktion	5
1.1 Vejledningens formål og indhold	5
Kapitel 2	6
Hvordan afgiver virksomheden bedst sit høringssvar	6
2.1 Hvordan identificerer virksomheden bedst fortrolige oplysninger?	6
2.2 Hvordan begrundes virksomheden bedst sine synspunkter om fortrolighed?	8
Kapitel 3	11
Eksempler på fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger	11
3.1 Hvornår kan oplysninger være fortrolige?	11
3.2 Eksempler på oplysninger, der er fortrolige pga. private interesser	11
3.2.1 Forretningshemmeligheder	11
3.2.2 Private forhold	12
3.2.3 Identitet på klagerne	13
3.3 Eksempler på oplysninger, der ikke er fortrolige	13
Kapitel 4	15
Styrelsens vurdering af oplysningers fortrolighed	15
4.1 Hvorfor skal styrelsen vurdere, om oplysninger er fortrolige?	15
4.2 Styrelsens fremgangsmåde ved vurdering af oplysningers fortrolighed	15
4.3 Styrelsens vurdering ved partsaktindsigt	16
4.4 Styrelsens vurdering ved egenaces	17

Gode råd når virksomheden afgiver hørings svar om fortrolighed

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens praktiske vejledning om fortrolige oplysninger beskriver bl.a., hvordan styrelsens høring om fortrolighed normalt foregår. Vejledningen giver desuden praktiske råd og anbefalinger til, hvad virksomheden skal være opmærksom på, når den indsender hørings svar om fortrolighed til styrelsen.

Styrelsen har opsummeret disse råd i boksen nedenfor. Rådene uddybes nærmere i kapitel 2.

Gode råd ved afgivelse af hørings svar om fortrolighed

- » Identificér fortrolige oplysninger med fx farvemarkering og markér kun de præcise oplysninger, I mener er fortrolige.
- » Husk at begrunde, hvorfor I anser de markerede oplysninger for fortrolige. Hvis I fx mener, at der er tale om forretningshemmeligheder, skal I forklare:
 - 1) Hvorfor oplysningerne er af væsentlig økonomisk betydning for jer.
 - 2) Hvorfor en videregivelse af oplysningerne kan påføre jer alvorlig økonomisk skade.
- » Del gerne jeres begrundelser op i kategorier, hvis det fx er et længere dokument.
- » Hvis der er flere parter i sagen, bør I overveje, om der er forskel på, hvilke oplysninger I anser for fortrolige over for de enkelte parter. Hvis der er forskel på fortroligheden, så brug forskellige farvemarkeringer for de forskellige parter.
- » Husk at overholde eventuelle frister, som styrelsen har fastsat.

Kapitel 1

Introduktion

1.1 Vejledningens formål og indhold

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen behandler sager efter konkurrenceloven og modtager i den forbindelse mange oplysninger om bl.a. virksomheder og deres drifts- og forretningsforhold. Der gælder generelt en begrænset adgang til indsigt i sagerne og oplysningerne heri. Det er således som udgangspunkt alene parterne i en afgørelsessag, der har adgang til aktindsigt i sagens oplysninger (partsaktindsigt). Andre virksomheder har dog en begrænset adgang til aktindsigt i afgørelsessager i de oplysninger, der direkte vedrører dem selv (egenaces).

Når styrelsen modtager anmodninger om aktindsigt (partsaktindsigt eller egenaces) i en sag, skal styrelsen vurdere, om sagen omfatter oplysninger, som er fortrolige og som evt. skal undtages fra retten til aktindsigt. Hvis styrelsen er i tvivl om, hvorvidt der er tale om fortrolige oplysninger, vil styrelsen som udgangspunkt foretage en høring af den virksomhed, som oplysningerne vedrører.

Det primære formål med denne vejledning er at beskrive, hvordan styrelsens høring om fortrolighed normalt foregår, og hvordan virksomheden bedst afgiver sit høringssvar. Hvis virksomheden mener, at der er tale om fortrolige oplysninger, skal den nemlig både identificere de fortrolige oplysninger og begrunde, hvorfor de er fortrolige. Vejledningen beskriver, hvordan virksomheden bedst gør dette.

Vejledningen giver derudover eksempler på, hvilke typer af oplysninger der normalt vil blive anset som fortrolige af hensyn til private interesser, og hvilke oplysninger der normalt ikke anses som fortrolige. Eksemplerne er med for at give et indtryk af snittet mellem fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger, men kan alene bruges som en vejledende rettesnor, idet der altid vil være tale om en konkret vurdering fra sag til sag. Vejledningen giver desuden et overordnet indblik i styrelsens vurdering af fortrolighed i forbindelse med partsaktindsigt og egenaces og de regler, der gælder herfor.

Vejledningen er skrevet med det formål at give praktisk vejledning til virksomheder og personer, som de kan tage udgangspunkt i, når de høres om fortrolighed. Vejledningen fokuserer på styrelsens høring om fortrolighed og har *ikke* til formål at give en detaljeret, juridisk gennemgang af de relevante regler og praksis om partsaktindsigt og egenaces. Vejledningen fokuserer derudover alene på de oplysninger, der kan være fortrolige som følge af private interesser – og ikke offentlige interesser. Vejledningen er skrevet med fokus på virksomheder, men fremgangsmåden vil som udgangspunkt være den samme ved høring af privatpersoner.

Det bemærkes, at vejledningen reflekterer styrelsens synspunkter og praksis på tidspunktet for offentliggørelsen, og at den kan blive opdateret som følge af fx lovændringer, ny praksis m.v.

Kapitel 2

Hvordan afgiver virksomheden bedst sit hørings svar

Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vælger at høre en virksomhed om fortrolighed, vil høringen typisk ske ved, at styrelsen sender en mail med de relevante dokumenter til virksomheden og beder den om at vende tilbage med sine synspunkter om eventuelle fortrolige oplysninger. Hvis virksomheden mener, at dokumenterne indeholder fortrolige oplysninger, skal virksomheden i sit hørings svar både *identificere* de fortrolige oplysninger og *begrunde*, hvorfor den anser oplysningerne som fortrolige.

Når styrelsen hører virksomheden, vil virksomheden normalt få fastsat en frist til at svare. Hvis virksomheden ønsker at svare på høringen og derved gøre sine synspunkter gældende over for styrelsen, er det vigtigt, at virksomheden overholder fristen. Ellers må styrelsen foretage sin vurdering uden input fra virksomheden. Såfremt virksomheden ikke har mulighed for at svare indenfor den fastsatte frist, kan virksomheden anmode om en forlængelse.

I de følgende afsnit gennemgås, hvordan virksomheden bedst identificerer eventuelle fortrolige oplysninger i et dokument, og hvilke forhold virksomheden skal være opmærksom på ved sin begrundelse for, at oplysningerne anses som fortrolige.

2.1 Hvordan identificerer virksomheden bedst fortrolige oplysninger?

Når den hørte virksomhed skal identificere de oplysninger i et dokument, som den anser som fortrolige, vil det normalt være lettest at gøre ved at markere de fortrolige oplysninger med en farve direkte i dokumentet. Derved er det også helt klart for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvilke oplysninger virksomheden finder fortrolige.

Virksomheden skal udelukkende markere den *præcise* tekst, som den finder fortrolig. Hvis det fx kun er enkelte ord eller tal, der er fortrolige, skal virksomheden alene markere de ord eller tal, som findes fortrolige, og ikke også den omkringliggende tekst (fx hele sætninger eller afsnit). På samme måde er det som udgangspunkt heller ikke tilstrækkeligt præcist, hvis virksomheden blot markerer et helt dokument som "fortroligt" uden nærmere at forholde sig til de konkrete oplysninger i dokumentet.

Eksemplet nedenfor illustrerer, hvordan virksomhedens markering kan se ud. I eksemplet er Virksomhed A og Virksomhed C parter i en fusion, som endnu ikke er gennemført. Virksomhed A har i et mødereferat markeret de oplysninger, som den anser for at være fortrolige over for Virksomhed C, med **gult**.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde den 8. marts 2020 med Virksomhed A

Alfred Alfredsen fra Virksomhed A forklarede på mødet, at Virksomhed A's strategi på markedet tidligere var enten at etablere et samarbejde med Virksomhed B eller at fremsætte et købstilbud på Virksomhed B. Denne strategi blev dog aldrig implementeret, idet Virksomhed A i stedet valgte at indlede den nuværende fusion med Virksomhed C.

Virksomhed A har i alt 170 kunder om året, som er fordelt på 10 erhvervskunder og 160 privatkunder.

De gule farvemarkeringer i eksemplet omfatter nøjagtigt de oplysninger i mødereferatet, som Virksomhed A anser for at være fortrolige over for Virksomhed C – og ikke mere.

Hvis dokumentet indgår i en sag, hvori der er mere end én part, og hvor spørgsmålet om fortrolighed skal foretages i forhold til alle parterne i sagen, bør den hørte virksomhed overveje, om der er forskel på fortroligheden i forhold til de enkelte parter i sagen. Det kan fx være, at virksomheden er kunde hos den ene part, men ikke hos den anden part, hvorfor nogle oplysninger alene er fortrolige over for den sidstnævnte. I så fald kan virksomheden orientere styrelsen herom og fx bruge forskellige farver til at markere den ønskede fortrolighed over for hver enkelt part i sagen.

Eksemplet nedenfor illustrerer, hvordan virksomhedens markering kan se ud i et sådant tilfælde. I eksemplet er den hørte virksomhed kunde (Kunde X) hos både Virksomhed A og Virksomhed C, der begge er parter i samme afgørelsessag. Kunde X har i et mødereferat markeret de oplysninger, som den alene anser som fortrolige over for Virksomhed A, med grønt, de oplysninger, som den alene anser som fortrolige over for Virksomhed C, med blå, og de oplysninger, som den anser som fortrolige over for både Virksomhed A og Virksomhed C, med gult.

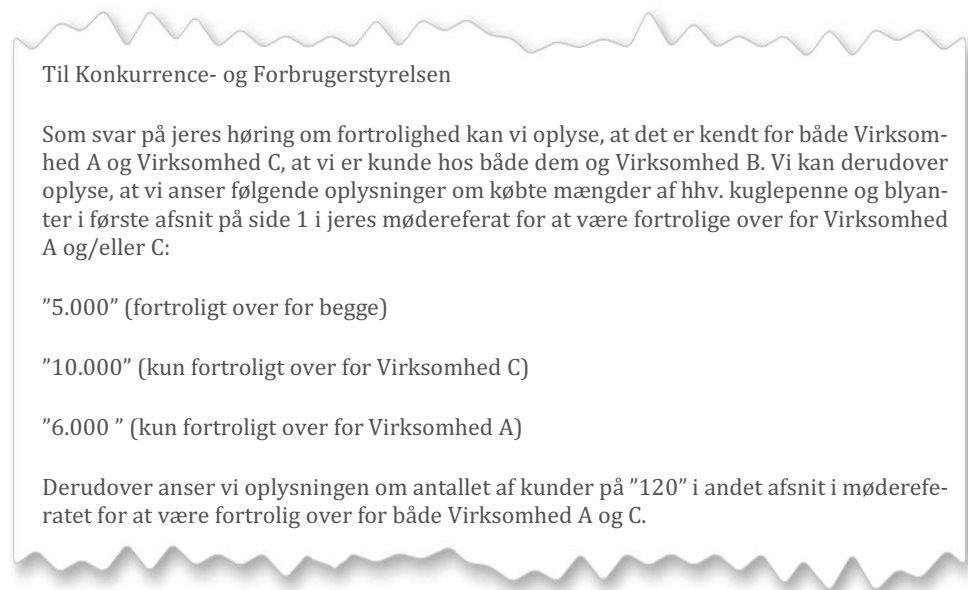
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde den 30. marts 2020 med Kunde X

Britt Britsen fra Kunde X oplyste, at Kunde X hvert år køber ca. 10.000 kuglepenne fra Virksomhed A. Kunde X køber derudover ca. 5.000 blyanter fra Virksomhed B og ca. 6.000 blyanter fra Virksomhed C. Kunde X køber sine øvrige kontorartikler fra andre virksomheder.

Kunde X producerer selv penalhuse, som pakkes med de indkøbte blyanter, kuglepenne, viskelædere m.v. Kunde X sælger de pakkede penalhuse videre til boghandlere og andre lignende butikker. Kunde X har i alt 120 kunder om året, der køber penalhuse.

Hvis det ikke er muligt at markere de fortrolige oplysninger direkte i dokumentet, kan virksomheden i stedet identificere dem enten i en mail eller i et separat dokument. Det kan ske

ved at gengive dem direkte eller ved at henvise specifikt til dem, fx på følgende måde:



Det er styrelsens erfaring, at mange virksomheder vælger at tage stilling til fortroligheden af deres oplysninger *samtidig* med, at de indsender oplysningerne til styrelsen. Når virksomhederne tager stilling til fortrolighed på forhånd, er det med til at optimere processen.

Der vil også være situationer, hvor styrelsen direkte anmoder virksomhederne om at tage stilling til fortrolighed samtidig med afgivelsen af oplysningerne. Det kan fx være tilfældet, når styrelsen foretager markedsundersøgelser. Derudover gælder det særligt for fusionssager, at fusionsparter har pligt til at vedlægge en særskilt ikke-fortrolig version af fusionsanmeldelsen, når de anmelder en fusion til styrelsen, jf. anmeldelsesbekendtgørelsens¹ § 2, stk. 2 og 3.

2.2 Hvordan begrundes virksomhedens bedst sine synspunkter om fortrolighed?

Når virksomheden indsender sit høringssvar til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, er det vigtigt, at virksomheden begrundes sine synspunkter om fortrolighed. Virksomhedens begrundelse giver styrelsen et bedre grundlag for at forstå synspunkterne og tage dem i betragtning ved sin vurdering.

Virksomheden skal begrunde, hvorfor den mener, at der er tale om fortrolige oplysninger. Hvis virksomheden fx anser en oplysning for at være en forretningshemmelighed, skal den redegøre for, hvorfor der er tale om fortrolige drifts- og forretningsforhold. Det betyder, at virksomheden skal forklare, dels hvorfor oplysningerne er af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden, dels hvorfor en videregivelse af oplysningerne kan påføre virksomheden væsentlig økonomisk skade.

Begrundelsen skal være konkret – og det er derfor ikke nødvendigvis tilstrækkeligt, hvis virksomheden fx blot skriver, at "der er tale om en forretningshemmelighed". Virksomheden skal

¹ Bekendtgørelse nr. 690 af 25.5.2020 om anmeldelse af fusioner.

give sin begrundelse i et omfang, der sætter styrelsen i stand til at forstå, *hvorfor* der efter virksomhedens opfattelse konkret er tale om en forretningshemmelighed.

Styrelsens vurdering af fortrolighed sker bl.a. i lyset af de konkrete sags- og markedsforhold, og virksomhedens begrundelse skal derfor også afspejle disse forhold. En type oplysning kan fx generelt anses for at være fortrolig i nogle brancher, mens den ikke anses for fortrolig i andre. Eksempelvis kan navnene på virksomheders kunder i nogle brancher være fortrolige over for omverdenen, fordi de giver værdifuld information om kundernes adresser og dermed om virksomhedernes dækningsområde, mens kundenavne i andre brancher ikke er fortrolige og endda gøres offentligt tilgængelige af virksomhederne selv.

Virksomheden kan begrunde sine synspunkter om fortrolighed på flere måder. Virksomheden kan anføre en specifik begrundelse for hver enkelt oplysning, som den anser for at være fortrolig. Det kan fx være hensigtsmæssigt, hvis virksomheden alene skal afgive synspunkter i et enkelt eller et kort dokument, eller hvis de fortrolige oplysninger er meget forskelligartede. Begrundelsen kan i sådanne tilfælde med fordel angives direkte i kommentarer i det dokument, hvor selve fortrolighedsmarkeringerne foretages. Begrundelsen kan også angives i en særskilt mail, hvor der samtidig henvises til den fortrolige oplysning, som begrundelsen angår. Det kan fx være hensigtsmæssigt, hvis det ikke er muligt at indsætte tydelige kommentarer i et dokument, fordi der er tale om et indscannet dokument.

Virksomheden kan alternativt lave kategorier af begrundelser for de forskellige fortrolige oplysninger og henvise hertil ved de enkelte fortrolighedsmarkeringer. Det kan fx være hensigtsmæssigt, hvis virksomheden skal afgive synspunkter om fortrolighed i en række dokumenter eller i en længere afgørelse, hvor de forskellige typer af fortrolige oplysninger går igen flere steder.

Eksemplet nedenfor illustrerer, hvordan en begrundelse kan se ud.

Til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Vi anser de gult markerede oplysninger i vedhæftede akt 2 og 3 for at være fortrolige over for Virksomhed X og ønsker derfor, at Virksomhed X ikke får partsaktindsigt i disse oplysninger.

Samtlige gult markerede oplysninger er oplysninger, som vi opfatter som forretningshemmeligheder om vores virksomhed. De markerede oplysninger i akt 1 omfatter således ingredienser og doseringsforhold i de tre parfumer, som vi sælger på markedet. Sammensætningen af vores parfumeingredienser er af væsentlig økonomisk betydning for os, fordi de udgør en meget vigtig del af vores produktionsmetode og ikke er offentligt kendte. En offentliggørelse af dem til Virksomhed X eller andre aktører vil kunne påføre os væsentlig økonomisk skade, fordi de vil kunne bruge denne viden om ingredienserne og den præcise sammensætning til at kopiere vores parfumer og sælge dem, hvorved vi vil miste betydelige salgsindtægter.

De gult markerede oplysninger i akt 2 omfatter navnene på vores tre vigtigste leverandører. Det er ikke offentligt kendt, at vi bruger disse leverandører, og den viden vil bl.a. kunne bruges til at regne ud, hvilke ingredienser der er i vores parfumer, og dermed til at forsøge at efterligne vores parfumer. En offentliggørelse af leverandørnavnene vil derfor kunne påføre os væsentlig økonomisk skade.

Når virksomheden både har identificeret de oplysninger, den anser som fortrolige, og har lavet en begrundelse herfor, kan virksomheden indsende sine begrundede synspunkter i et høringsvar til styrelsen.

Når styrelsen har modtaget virksomhedens høringssvar, vil styrelsen inddrage de begrundede synspunkter ved sin endelige samlede vurdering af, om der er tale om fortrolige oplysninger, og om disse oplysninger i så fald skal undtages fra partsaktindsigt eller egenaces. Denne vurdering beskrives nærmere i kapitel 4.

Kapitel 3

Eksempler på fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger

3.1 Hvornår kan oplysninger være fortrolige?

En oplysning kan være fortrolig som følge af private eller offentlige interesser. Private interesser kan omfatte både virksomheders drifts- og forretningsforhold og enkeltpersoners private forhold. Offentlige interesser kan bl.a. omfatte hensynet til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens efterforskning og hensynet til den effektive konkurrence.

Denne vejledning fokuserer kun på de oplysninger, der kan være fortrolige som følge af *private interesser*.

3.2 Eksempler på oplysninger, der er fortrolige pga. private interesser

En oplysningens fortrolige karakter – og eventuelle undtagelse fra aktindsigt – vil altid bero på en konkret vurdering. Vurderingen afhænger bl.a. af tidspunktet for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, og af om vurderingen sker i forbindelse med reglerne om partsaktindsigt eller egenaces, jf. nærmere herom i kapitel 4.

Baseret på styrelsens erfaring og den foreliggende praksis er der dog nogle typer af oplysninger, som ofte vil blive anset som fortrolige af hensyn til private interesser i sager efter konkurrence-loven. Styrelsen vil i de følgende afsnit give eksempler på disse forskellige typer af oplysninger.

3.2.1 Forretningshemmeligheder

Forretningshemmeligheder omfatter oplysninger om virksomheders drifts- og forretningsforhold, som er fortrolige, fordi de er af væsentlig økonomisk betydning for den pågældende virksomhed, og fordi der er nærliggende fare for, at en videregivelse af oplysningerne ville kunne påføre virksomheden væsentlig økonomisk skade. Det er derudover en forudsætning, at oplysningen ikke i forvejen er offentligt kendt eller offentligt tilgængelig.

Forretningshemmeligheder kan enten være af teknisk karakter (fx produktionsprocesser) eller af forretningsmæssig karakter (fx kundelister). Der kan være tale om strategiske forretningshemmeligheder, som har stor værdi på både kort og lang sigt (fx opkøb af virksomheder eller indtræden på nye markeder). Deres værdi kan også være mere kortsigtet (fx resultatet af en marketingsundersøgelse, navnet på et nyt produkt, en pris eller en lanceringsdato).

Nedenfor gives en række ikke-udtømmende eksempler på oplysninger, der typisk vil kunne anses som forretningshemmeligheder. Hvorvidt der i et konkret tilfælde er tale om en forretningshemmelighed, som skal undtages fra aktindsigt, vil dog afhænge af en konkret vurdering.

Ikke-udtømmende eksempler på oplysninger, der typisk vil være forretningshemmeligheder:

- a) Fremstillings-, produktions- og forretningsmetoder
 - b) Produktionshemmeligheder og -processer (fx formler, opskrifter)
 - c) Tekniske indretninger og fremgangsmåder
-

-
- d) Omkostninger og omkostningsvurderingsmetoder
 - e) Tekniske og finansielle oplysninger om en virksomheds knowhow
 - f) Kontraktvilkår og -forhold (fx pris- og leveringsvilkår hos virksomhedens distributører og kunder)
 - g) Kunde- og forhandlerlister
 - h) Præcise kundetal (både samlede kundetal og kundetal på forskellige markedssegmenter)
 - i) Præcise profitmarginer og markups
 - j) Leje- og forpagtningsafgifter
 - k) Omsætningstal (fx detaljerede omsætningstal på forskellige markedssegmenter)
 - l) Omkostningsstrukturer og omsætningsforhold, der kan bruges til at opnå indsigt i virksomhedens prissætningsmuligheder
 - m) Indkøbspriser og rabatsatser
 - n) Salgs- og produktionsmængder
 - o) Identitet på leveringskilder og leverandører
 - p) Markedsføringsplaner og -strategier
 - q) Forretnings- salgs-, og forhandlingsstrategier (fx påtænkte omstruktureringer og nye forretningsområder eller overvejelser om forhandlingsskridt over for samhandels partnere)
 - r) Præcise markedsandele for parter og konkurrenter, som er udregnet af styrelsen
 - s) Virksomhedens vurderinger af konkurrenters markedsandele, når de er opgjort ud fra virksomhedens egne kundetal, omsætningstal m.v.

Hvis fx markedsandele, profitmarginer og kundetal er fortrolige, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vælge at angive disse i intervaller frem for helt at udelade dem fra aktindsigt. Det kan fx være tilfældet i fusionssager, hvor styrelsen skal give partsaktindsigt i respondenternes svar i en markedsundersøgelse.

3.2.2 Private forhold

Oplysninger om en enkeltpersons rent private forhold vil også kunne anses som fortrolige af hensyn til den pågældende persons interesse i, at oplysningen ikke bliver tilgængelig for andre. Det er dog en forudsætning, at udlevering af de pågældende oplysninger vil indebære en konkret risiko for, at den pågældende person lider skade herved.

Nedenfor er en række ikke-udtømmende eksempler på oplysninger, der typisk vil kunne klassificeres som rent private forhold. Hvorvidt der i et konkret tilfælde er tale om en fortrolig oplysning om et privat forhold, som skal undtages fra aktindsigt, vil dog afhænge af en konkret vurdering.

Ikke-udtømmende eksempler på oplysninger, der typisk vil være rent private forhold:

- a) Straffeforhold om privatpersoner
- b) Beskyttet folkeregisteradresse
- c) Hemmeligt telefonnummer
- d) Racemæssig eller etnisk baggrund
- e) Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
- f) Fagforeningsmæssige tilhørsforhold
- g) Helbredsmæssige og seksuelle forhold
- h) Væsentlige sociale problemer
- i) Andre rent private forhold

Private forhold vil som udgangspunkt ikke omfatte almindelige personoplysninger, såsom navne, titler og mailadresser.

Eksemplet nedenfor illustrerer en situation, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har undtaget fortrolige oplysninger om private forhold (markeret med **blåt**) fra retten til partsaktindsigt:

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde den 12. juni 2020 med Virksomhed A

Deltagende på mødet var: Andrea Andersen fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Børge Billesen, direktør i Virksomhed A.

Børge Billesen fortalte, at han var træt af det konstante pres fra sin leverandør, enkeltmandsvirksomheden Virksomhed B, som forlangte, at han ikke solgte B's produkter billigere end den vejledende udsalgspris. Direktøren i Virksomhed B er **tidligere straffet for vold**, og Børge Billesen frygter derfor for, hvad en manglende overholdelse af de vejledende udsalgspriser fra hans side kan medføre af repressalier fra Virksomhed B.

Børge Billesen oplyste endvidere, at han har været i kontakt med **Fagforeningernes Hus** for at søge rådgivning om, hvordan han skal håndtere situationen.

3.2.3 Identitet på klagere

Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen behandler en afgørelsessag, hvor styrelsen har modtaget en klage over en virksomhed, og den indklagede virksomhed anmoder om partsaktindsigt i klagen, skal styrelsen vurdere, om virksomheden kan få indsigt i klagerens identitet, eller om klagers identitet skal holdes fortrolig.

Hvis indsigt i klagers identitet indebærer en risiko for, at klageren vil blive påført skade af væsentlig betydning, kan det være nødvendigt at holde oplysningen fortrolig. Sådanne skadevirkninger kan fx bestå i repressalier i forbindelse med fremtidige forhandlinger, miskreditering i markedet eller chikane, hærværk eller vold. Styrelsen skal foretage en konkret vurdering af, om aktindsigt i klagerens identitet kan resultere i sådanne skadevirkninger.

3.3 Eksempler på oplysninger, der ikke er fortrolige

I de foregående afsnit er der givet eksempler på de typer af oplysninger, som typisk vil kunne anses som fortrolige af hensyn til private interesser. Baseret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens erfaring og den foreliggende praksis er der også oplysninger, som typisk *ikke* vil kunne anses som fortrolige.

Generelt gælder det, at oplysninger, der allerede er offentligt kendte eller tilgængelige, fx på virksomhedens egen hjemmeside eller en myndigheds hjemmeside, normalt ikke vil blive betragtet som fortrolige. Oplysninger, der ellers normalt kan anses som fortrolige (fx forretningshemmeligheder), kan dermed miste deres fortrolige karakter, hvis de har været gjort offentligt tilgængelige.

Oplysninger, som oprindeligt har været forretningshemmeligheder, men som har mistet deres kommercielle betydning, betragtes normalt heller ikke længere som fortrolige. Det kan ske som følge af den tid, der er passeret. En virksomheds kunde- og omsætningstal kan fx miste deres kommercielle betydning, fordi de bliver historiske – og dermed kan de også miste deres fortrolige karakter.

Ikke-udtømmende eksempler på oplysninger, der som udgangspunkt *ikke* kan anses som fortrolige oplysninger:

- a) Oplysninger der allerede er offentligt tilgængelige (fx forretningsbetingelser, priser, rabatsatser, navne på kunder og leverandører m.v., der fremgår af virksomhedens hjemmeside; eller fx offentliggjorte regnskaber m.v.)
- b) Gængse forretningsmetoder
- c) Almindeligt kendte produktionsformer og -metoder
- d) Generelle oplysninger om markedet og markedsforholdene
- e) Identitet, stillingsbetegnelser og kontaktoplysninger på medarbejdere i virksomheden
- f) Historiske oplysninger

Det gælder på samme måde som med de øvrige eksempler nævnt i denne vejledning, at styrelsen altid vil foretage en konkret vurdering af, om en oplysning er fortrolig eller ej.

Kapitel 4

Styrelsens vurdering af oplysningers fortrolighed

4.1 Hvorfor skal styrelsen vurdere, om oplysninger er fortrolige?

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager mange oplysninger om især virksomheders drifts- og forretningsforhold i sager efter konkurrenceloven. Udgangspunktet på konkurrencelovens område er, at det alene er de virksomheder, som er parter i en afgørelsessag, der har adgang til aktindsigt i sagens oplysninger (partsaktindsigt). Andre virksomheder har dog en begrænset adgang til aktindsigt i sådanne afgørelsessager i de oplysninger, der direkte vedrører dem selv (egenaces).

Hvis en anmodning om aktindsigt (partsaktindsigt eller egenaces) omfatter fortrolige oplysninger om andre virksomheder eller personer, kan retten til aktindsigt imidlertid begrænses. Når styrelsen behandler aktindsigtsanmodninger, vil styrelsen derfor altid foretage en vurdering af, om der indgår fortrolige oplysninger i den konkrete sag, og om de i så fald skal undtages fra aktindsigt.

4.2 Styrelsens fremgangsmåde ved vurdering af oplysningers fortrolighed

Vejledningen fokuserer på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, om oplysninger er fortrolige og evt. skal undtages fra aktindsigt, i følgende to situationer:

1. Når styrelsen giver aktindsigt til parter i en afgørelsessag (partsaktindsigt).
2. Når styrelsen giver aktindsigt til andre virksomheder i oplysninger om dem selv i en afgørelsessag, som de ikke er part i (egenaces).

Når styrelsen i disse situationer skal vurdere, om der er tale om fortrolige oplysninger om andre virksomheder eller personer, vil den overordnede fremgangsmåde for identificering af eventuelle fortrolige oplysninger, herunder ved høring, som udgangspunkt være den samme.

Styrelsen foretager først og fremmest en **indledende vurdering** af, hvilke oplysninger der er omfattet af en anmodning om partsaktindsigt eller egenaces, og om nogle af disse eventuelt kan være fortrolige oplysninger om andre virksomheder.

Hvis anmodningen omfatter oplysninger om en anden virksomhed, og styrelsen er i tvivl om, hvorvidt disse oplysninger er fortrolige, vil styrelsen som udgangspunkt foretage en **høring** af den virksomhed, som oplysningen vedrører. Formålet med denne høring er at få oplyst virksomhedens synspunkter i forhold til eventuel fortrolighed, sådan at styrelsen kan tage dem i betragtning ved sin vurdering.

Styrelsen vil på baggrund af en eventuel høring og sit kendskab til sagen sammenholdt med markeds- og konkurrenceforholdene i øvrigt, foretage en **endelig samlet vurdering** af, om der er tale om fortrolige oplysninger, og om disse oplysninger skal undtages fra retten til aktindsigt. Hvis styrelsen vurderer, at der er fortrolige oplysninger, som skal undtages fra aktindsigt, vil styrelsen foretage en overstregning af de pågældende oplysninger, før der gives aktindsigt.

Styrelsens vurdering sker på baggrund af de regler, der gælder for hhv. partsaktindsigt og egenaces. Vejledningen har som nævnt ikke til formål at give en detaljeret juridisk gennemgang af disse regler. Reglerne vil dog blive beskrevet overordnet i afsnit 4.3 og 4.4.

Det er vigtigt at have for øje, at styrelsens vurdering af fortrolighed altid vil afhænge af den konkrete sag og kontekst. Derudover kan de hensyn, der indgår i styrelsens vurdering, vægte forskelligt afhængigt af tidspunktet for, hvornår vurderingen foretages. Det kan fx være tilfældet, hvis en oplysning ophører med at være fortrolig, fordi den efterfølgende er blevet gjort offentlig tilgængelig eller er blevet historisk. Styrelsens vurdering af fortrolighed kan således ændre sig gennem et sagsforløb.

4.3 Styrelsens vurdering ved partsaktindsigt

Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med alle dokumenter i sagen, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Udgangspunktet er, at en part har ret til alt materiale i en sådan afgørelsessag, jf. dog de i §§ 12-15 b nævnte undtagelser i forvaltningsloven.

Formålet med partsaktindsigt er at give parter mulighed for at blive bekendt med de oplysninger, der indgår i sagen, og som myndigheden i sidste ende kan træffe sin afgørelse på grundlag af. Retten til partsaktindsigt giver, sammen med retten til partshøring, parten mulighed for at kommentere på det faktiske afgørelsesgrundlag, inden en sag bliver afgjort – herunder mulighed for at korrigere eller supplere de oplysninger, der fremgår af sagen.

I praksis vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelsessager på konkurrenceområdet meget ofte omfatte oplysninger fra andre end parterne selv. Det kan fx være oplysninger, som styrelsen har modtaget fra klagere eller fra respondenter i en markedsundersøgelse. Disse dokumenter vil ofte indeholde fortrolige oplysninger om de pågældende virksomheder.

Begrænsninger i retten til partsaktindsigt

En parts ret til aktindsigt kan efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, begrænses i det omfang, partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Hvis styrelsen konstaterer, at en anmodning om partsaktindsigt omfatter oplysninger om en anden virksomhed, skal styrelsen foretage en vurdering af, om disse oplysninger skal undtages fra retten til partsaktindsigt. Denne vurdering indebærer dels en vurdering af, om der er tale om forretningshemmeligheder, dels en efterfølgende hensynsafvejning. Vurderingen sker i følgende trin:

1. Styrelsen skal først vurdere, om de pågældende oplysninger vedrører virksomhedens fortrolige drifts- og forretningsforhold.
2. I så fald skal styrelsen dernæst vurdere, om der er nærliggende fare for, at aktindsigt i oplysningerne afgørende vil kunne skade virksomhedens konkurrenceevne eller i øvrigt medføre væsentlige økonomiske skadevirkninger for virksomheden.
3. I så fald skal styrelsen derefter foretage en konkret vurdering af, om retten til partsaktindsigt bør vige for afgørende hensyn til disse private interesser, hvilket sker ved en afvejning af hensynet til partens ret til partsaktindsigt og mulighed for at varetage sine interesser på den ene side og hensynet til skadevirkningerne for den virksomhed, som oplysningerne omhandler, på den anden side.

Det forhold, at en oplysning er en forretningshemmelighed, er altså ikke ensbetydende med, at den automatisk kan undtages fra retten til partsaktindsigt. Der skal også foretages en hensynsafvejning, og kun hvis styrelsen vurderer, at hensynet til virksomheden vejer tungere end hensynet til parten, vil oplysningen kunne blive undtaget fra retten til partsaktindsigt. Det samme gælder for vurderingen af fortrolige oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Styrelsen foretager hensynsafvejningen for hver enkelt oplysning i et dokument for sig. Det skyldes, at parter som udgangspunkt har ret til aktindsigt i eksterne *dokumenter* i deres helhed,

og at styrelsen som udgangspunkt kun kan undtage fortrolige *oplysninger* heri. Hvis hensynet til den private interesse kun gør sig gældende for en del af et dokument, vil styrelsen derfor som udgangspunkt give parten aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, jf. forvaltningslovens § 15 c.

4.4 Styrelsens vurdering ved egenaces

Offentlighedslovens regler om aktindsigt finder som udgangspunkt ikke anvendelse på sager og undersøgelser efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1. Det følger dog af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., at virksomheder har en begrænset ret til aktindsigt i form af såkaldt egenaces i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse efter konkurrenceloven, jf. offentlighedslovens § 8, med undtagelse af oplysninger om andre virksomheders tekniske indretninger, tekniske fremgangsmåder og drifts- og forretningsforhold eller andre fortrolige oplysninger. Offentlighedslovens § 8, jf. §§ 19-29, §§ 31-33 og § 35, indeholder en række yderligere undtagelser til retten til egenaces.

Denne ret til egenaces indebærer, at en virksomhed har ret til indsigt i oplysninger, som direkte vedrører virksomheden selv, når de indgår i en afgørelsessag. Retten til egenaces omfatter dog ikke fortrolige oplysninger om andre virksomheder, og disse oplysninger skal derfor undtages fra virksomhedens ret til egenaces. Der foretages dermed alene en vurdering af, om der er tale om fortrolige oplysninger vedr. virksomhedens drifts- og forretningsforhold.

Eksemplet nedenfor illustrerer en situation, hvor en virksomheds ret til egenaces begrænses, fordi der er tale om oplysninger, som er fortrolige om en anden virksomhed. I eksemplet har virksomhed A anmodet om egenaces i en afgørelsessag, hvori virksomhed B er part, og hvori Virksomhed A er nævnt i en mail fra Virksomhed B til styrelsen. I eksemplet er de oplysninger, som er omfattet af Virksomhed A's ret til egenaces, markeret med **gult**, mens de oplysninger, som er fortrolige om Virksomhed B, og som derfor skal undtages fra retten til egenaces, er markeret med **blåt**. De oplysninger, som ikke er farvemarkerede, er oplysninger, som ikke er omfattet af retten til egenaces, fordi de ikke vedrører Virksomhed A.

Kære KFST

Jeg skal her vende tilbage vedr. vores møde forleden.

Som vi drøftede, er det offentligt kendt, at Virksomhed A længe har været den største aktør på markedet. Det kan man konstatere i både deres offentliggjorte årsrapport og på deres hjemmeside, hvor de også skriver, at de har oplevet en stabil vækst over de sidste par år. Det er samtidig vores interne vurdering, at virksomhed A's markedsandel kan stige de kommende år, da vi bl.a. forventer at nedlægge en del af vores produktion af produkt X.

Vi vil desuden gerne takke ja til endnu et møde i næste uge, hvor vi kan drøfte de generelle konkurrenceforhold på markedet.

Med venlig hilsen

Virksomhed B

Hvis virksomheden ønsker at vide mere om reglerne for partsaktindsigt og egenaces, kan virksomheden læse styrelsens artikel "Aktindsigt i konkurrencesager" fra 2018. Artiklen giver bl.a. et overblik over reglerne for aktindsigt og partsbegrebet på konkurrencelovens område. Artiklen kan findes her: <https://www.kfst.dk/media/54493/20190628-aktindsigt-i-konkurrencesager.pdf>
